



Türkiye'nin AB Üyeliği Tartışması: AB - Türkiye İlişkilerinde 'Aşamalı Entegrasyon'*

Cemal KARAKAŞ¹

Özet

AB ve Türkiye arasındaki müzakere süreci, Avrupa Birliği'nin genişleme süreci içerisinde yaşanan en karmaşık süreçtir. Türkiye'nin liman ve havaalanlarını Kıbrıs Rum Kesimine açmayı reddetmesi üzerine 2006 yılının sonunda, 35 müzakere başlığından 8'i askıya alınmıştır. Türkiye'nin AB'ye katılımında her iki tarafın da çıkarlarının bulunmasına rağmen, üyeliğe alternatif olabilecek uygulama ve senaryolar tartışılmaya başlanmıştır. Burada temel soru, Türkiye'nin AB'ye entegrasyonunun, hükümetlerarası işbirliğine dayalı bir entegrasyon şeklinde mi yoksa uluslararası düzeyde bir entegrasyon şeklinde mi olacağıdır.

Aşamalı Entegrasyon her iki taraf için de ilgi çekici bir seçenek olabilir. Bu model iki taraf arasında 1996 yılında oluşturulmuş Gümrük Birliği'ne dayanmakta olup Türkiye'nin, 3 aşamada hükümetlerarası entegrasyonunu öngörmektedir. Bu modelin, yürürlükte olan Avrupa Birliği Antlaşmaları çerçevesindeki "Çekirdek Avrupa" ve "Değişken Geometri Avrupa" anlayışlarına dayandırılabilirliğini söylemek mümkündür. Modelle getirilen bir yenilik, gelecekte Türkiye'nin entegre olduğu tüm alanlarda AB karar alma mekanizmasına katılımının öngörülmesidir. Ayrıca Türkiye resmi aday ülke statüsünü koruyacak ve son entegrasyon aşamasından sonra AB üyeliği mümkün olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Aşamalı Entegrasyon, AB-Türkiye İlişkileri, AB Genişleme Süreci, Gümrük Birliği, Çekirdek Avrupa, Değişken Geometri Avrupa, Hükümetlerarası Entegrasyon, İmtiyazlı Ortaklık.

GİRİŞ

Türkiye ile katılım müzakerelerinin başlaması üzerine Avrupa Birliği içinde yaşanan tartışmalar, Avusturya'nın AB genişleme sürecinde ilk defa olmak üzere üyeliğe alternatif çeşitli üyelik biçimlerini antlaşmalar dâhilinde belirleme isteği, Türkiye'nin olası üyeliğinin "klasik AB genişleme süreci içerisinde özel bir durum ve bir dönüm noktası" olacağını göstermektedir.² Müzakere sürecinin açık uçlu bir süreç olmasının vurgu-

¹ Peace Research Institute Frankfurt (PRIF)

* 'Abgestufte Integration' terimine karşılık olarak Türkçe'de bazı gazete yazılarında 'Tedrici Entegrasyon' terimi kullanılmıştır. Bkz. Şahin Alpay: 'Türkiye AB: Tedrici entegrasyon mu?', *Zaman*, 6 Mayıs 2006 ve Hasan Ersel: 'AB'nin Kapısı Türkiye'ye açık değil aralık', *Referans* 5 Haziran 2006. Yazar, 'Tedrici Entegrasyon' terimi yerine 'Aşamalı Entegrasyon' teriminin daha uygun olduğunu çünkü bu terimin sürecin hareketliliğini daha iyi tanımladığını düşünmektedir.

lanması ve Avrupa Birliği'nin müzakereleri askıya alma olanaklarının çokluğu, bir paradigma değişiminin oluşumuna yol açmıştır. Şöyle ki, sadece aday ülkenin özümseme kapasitesi değil, Birliğin kurumsal açıdan özümseme kapasitesi (*absorption capacity*) de büyük bir öneme sahip olacaktır.³

Avrupa Birliği açık bir şekilde ikilem içinde bulunmaktadır; AB'nin 12 yeni üyeyi kabul ettiği son iki genişleme dalgası, aslında AB kurucu antlaşmalarının sağlamlaştırılması ve AB'nin hareket kapasitesinin güçlendirilmesi amaçlarıyla uyuşmamaktadır. Genişleme süreci sonucu AB'nin üye sayısı önümüzdeki 15 yıl içerisinde 30'u bulacaktır. Bu durum Avrupa Birliği'nin, politik amaçları, dünya üzerindeki rolü ve yeni işbirliği ve entegrasyon çeşitleri (sadece 3. ülkelerle değil, Topluluk dahilinde de) gibi konulara eleştirel bir tavırla yaklaşım bu konularda düşünmesi üzerindeki baskıyı arttırmıştır.

Bu bağlamda Türkiye'nin özel bir yeri bulunmaktadır çünkü şu güne kadar genişleme tartışmaları bağlamında hiçbir ülke bu kadar ağır bir tepkiyle karşılaşmamıştır. Türkiye ile başlatılan müzakere süreci, Türkiye üyeliğinin AB kamuoyunun büyük bir kesiminde istenmemesi, kamuoyunda bu konuda olumsuz bir görüşün yaygın olması bakımından daha önce yaşanan müzakere süreçlerinden farklılık göstermektedir.⁴

Öte yandan Avrupa Birliği, Türkiye'nin Avrupalılaşma ve demokratikleşme yolundan vazgeçmesi taraftarı da değildir. Aksi yönde bir tutumun yaratacağı politik fırsat maliyeti hesaba katıldığında, bunun anlaşılabilir bir tutum olduğunu söyleyebiliriz. AB'nin bu tutumuna uygun olarak AB Konseyi'nin 16-17 Aralık 2004 Zirvesi'nde aldığı kararda şu içerikli bir madde bulunmaktadır: Katılım müzakerelerinin başarıyla tamamlanmasına rağmen Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmemesi ama buna rağmen her iki tarafın da daha derin bir ortaklık ve entegrasyon isteğini belirtmesi halinde "söz konusu aday ülkenin Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması temin edilmelidir".⁵ Bunun nasıl gerçekleştirileceği her ne kadar detaylı bir şekilde belirtilmemiş olsa da, sonuçta AB genişleme tarihinde ilk defa Türkiye için başka entegrasyon olasılıklarını muhafaza etmek istemiştir. Bu da büyük bir yeniliktir.

Bu makaledeki analizin amacı, öncelikle AB Konseyi'nin Türkiye kararı, AB ile Türkiye arasındaki entegrasyon durumu ve AB'deki esnek entegrasyon dereceleri hakkındaki eleştirel tartışmalara katkı sağlamaktır. Daha sonra bu analize dayanarak, Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmemesi durumunda Türkiye'nin, Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması yönündeki AB Konseyi Kararı hakkında bir takım saptamalarda bulunulacaktır. Böylece Konsey Kararı'nın aslında nasıl uygulanabileceği gösterilmeye çalışılacaktır. Bunun için de, ilk defa 2005 yazında ortaya atılan ve bu zamandan beri akademik çevrelerde ve kamuda tartışıla gelen Aşamalı Entegrasyon (Gradual

² Bkz. Barbara Lippert, 'Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik', *Integration*, Sayı: 2/2005, s. 121-135. Özellikle bu konuyla ilgili olarak s. 121.

³ Bkz. *European Commission: Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 - 2007*. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members, 8 November 2006, Brussels (*Avrupa Birliği Komisyonu: Genişleme Stratejisi Raporu*, 8 Kasım 2006) http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf

⁴ Bkz. Heinz Kramer, 'EU-Türkei: Vor schwierigen Verhandlungen', *SWP-Studie*, Sayı: S11/2005, Berlin, 2005, s. 5.

⁵ Bkz. 16-17 Aralık 2004 Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı Sonuç Bildirgesi Madde 23, Fıkra 4 / *European Council: Presidency Conclusion, 16/17 December 2004*, Brussels (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf)

Integration) modeli anlatılacaktır.⁶ Dayanağını varolan AB kurucu antlaşmalarından ve müzakere çerçeve belgesinden alan, zamansal, mekansal ve tematik olarak ayrılmış yeni bir entegrasyon modeli olan bu model, aslında ortaya *sui generis* yeni bir üyelik şekli çıkarmaya müsaittir.

AVRUPA BİRLİĞİ'NİN TÜRKİYE KARARI: BUGÜNE KADARKİ GENİŞLEME POLİTİKASINDA BİR DÖNÜM NOKTASI

Avrupa Birliği Komisyonu'nun 2005 yazında sunduğu ve 3 Ekim'de AB ve Türkiye arasında kabul edilen müzakere çerçeve belgesi (*negotiating framework*)⁷, aslında AB Konseyi'nin 16–17 Aralık 2004 Zirvesi'nde alınan kararlara dayanmaktadır.

Buna göre Türkiye'nin AB'ye girebilmesi için iki koşulu yerine getirmesi gerekmektedir: a) Ankara, Gümrük Birliği çerçevesinde 2006'nın sonuna kadar deniz ve hava limanlarını Kıbrıs'a açmalı ve katılım müzakerelerinde Kıbrıs'ı tanımalıdır. Öne sürülen bu koşulun aslında haklı bir nedeni mevcuttur. Şöyle ki aday bir ülkenin, AB üyesi bir ülkeyle çatışma içinde olduğu sürece AB'ye giremeyeceği AB kurucu antlaşmalarında açıkça belirtilmiştir. b) Türkiye'nin AB'ye olası bir katılımı ancak, 2014 sonrasına ilişkin mali perspektiflerin kabulünden sonra mümkün olacaktır. Başka bir ifadeyle Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılımı en erken 2014-15'de mümkün olacaktır.⁸

Ayrıca Komisyon müzakere çerçeve belgesi hakkında Birliğin öncelikle özümseme kapasitesini genişletmesi gerektiği doğrultusunda görüş bildirmiştir. Bir başka ifadeyle Komisyon, Türkiye'nin Birliğe katılımından önce, Avrupa Anayasası'nın onaylanmış olmasını (hepsi olmasa da bir kısmının) önermektedir. 2006 yılının başında Avrupa Parlamentosu da bu mantıklı öneriyi benimsediğini belirtmiştir.⁹

Orta ve Doğu Avrupa ülkeleriyle yapılan müzakerelerde de olduğu gibi Türkiye ile yapılan müzakerelerde de, Türkiye'de özgürlük, demokrasi, insan hakları ve temel özgürlüklere ve Birliğin üzerine inşa olunduğu temel değerlere saygı konusunda önemli ve sürekli bir ihlalin olması durumunda Komisyon'un, kendi inisiyatifi veya üye devletlerin 1/3'ünün talebi üzerine müzakerelerin askıya alınmasını talep etme hakkı vardır. Bu durumun sürekli bir hal alması durumunda ise AB üyeliği perspektifinin Türkiye için ortadan kalkması söz konusudur.¹⁰

⁶ İlgili tartışmalar için bkz. Cemal Karakaş, 'Gradual Integration. An Attractive Alternative Integration Process for Turkey and the EU', *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 11, Sayı: 3/2006, s. 311–331; Cemal Karakaş, 'Für eine Abgestufte Integration: Zur Debatte um den EU-Beitritt der Türkei', *HSFK-Standpunkte*, Sayı: 4/2005, Frankfurt, 2005 ([http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005\(druckfrei\).pdf](http://www.hsfk.de/downloads/Standpunkte-4-2005(druckfrei).pdf)); Cemal Karakaş, 'On the Debates on Turkish EU Membership: Gradual Integration – A Sustainable Alternative for Both Sides', *ZEI EU-Turkey-Monitor*, Cilt: 2, Sayı: 1/2006, s. 5–8. Aynı metne şu kaynaktan da ulaşılabilir: Avrupa Birliği Uygulama ve Araştırma Merkezi, İstanbul Bilgi Üniversitesi, *AB-Türkiye Gündemi*, Sayı: 9 Mayıs 2006, s. 4–7. (<http://www.bilgi.edu.tr/+OtherSites/docs/CESBulletin9.pdf>). Türkiye'deki medyada çıkan haberler için bkz. Şahin Alpay, 'Türkiye AB: Tedrici entegrasyon mu?', *Zaman*, 6 Mayıs 2006; Hasan Ersel, 'AB'nin Kapısı Türkiye'ye açık değil aralık', *Referans*, 5 Haziran 2006.

⁷ Söz konusu belgeye, (http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/st20002_05_TR_framedoc_en.pdf) adresinden ulaşılabilir.

⁸ Bkz. 16–17 Aralık 2004 *Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı Sonuç Bildirgesi* Madde 23, Fıkra 3.

⁹ Bkz. Andrew Duff ve Johannes Voggenhuber, Report on the period of reflection: the structure, subjects and context for an assessment of the debate on the European Union (2005/2146(INI)) (http://www.europarl.europa.eu/omk/sipade3?PROG=REPORT&L=EN&SORT_ORDER=D&S_REF_A=%25&LEG_ID=6&AUTHOR_ID=4514)

¹⁰ Bkz. 16-17 Aralık 2004 *Avrupa Konseyi Zirve Toplantısı Sonuç Bildirgesi* Madde 23, Fıkra 5.

AB Konseyi'nin Türkiye kararı, klasik AB genişleme politikasında aslında bir dönüm noktası oluşturmaktadır. Müzakere çerçevesine, çeşitli üyelik alternatiflerini dahil etme, müzakerelerin açık uçlu oluşu ve AB'nin kurumsal özümseme kapasitesi üzerinde durulmasının dışında bu kararda ait oldukları aşamalara göre aşağıdaki gibi ayırt edilebileceğimiz 3 yenilik daha söz konusudur:

1. Müzakere aşaması: Komisyon bir takım 'performans kriterleri' (*Benchmark*) belirlemiştir. Bunlar, 35 başlığın (negotiation chapter) her birinin müzakeresinin başlamadan ya da başarılı bir şekilde kapanmadan önce aday ülkenin yerine getirmekle yükümlü olduğu asgari şartlardır. Söz konusu asgari şartların yerine getirilip getirilmediği kararını Komisyon, üye ülkelerle birlikte almaktadır. Teorik olarak her üye ülke veto hakkını kullanarak müzakerelerin uzamasına neden olabilmektedir. Tüm maddelerin müzakeresi bittiğinde ise üyelik için temel sağlanmış olacaktır. Pratikte ise aslında sadece teknik bir mesele olan müzakereler politize edilmiştir. Fransa ve Hollanda, 'eğitim ve kültür' başlığının görüşmeleri esnasında Kopenhag Kriterlerine uyumu, özellikle de Kürtlerin ve Hıristiyan cemiyetlerinin haklarının korunması üzerinde durmuştur. Aslında nispeten daha rahat konulardaki hızlı ilerlemeyi engellemek için, hassas bir konu olarak görülen insan hakları konusu müzakere maratonunun son başlıklarından biri olan 'Adalet ve İçişleri'nde görüşülecektir.¹¹
2. Müzakerelerin tamamlanması ve onay aşaması: Müzakerelerin bitiminde üye ülkelerin, Türkiye'nin AB'ye girişi konusunda referandum yapma hakkı bulunmaktadır. Barroso'nun Avrupa Birliği Komisyon Başkanı olarak, Türkiye'nin AB'ye girişinin tüm Avrupa'da referanduma sunulmasının mantıklı olacağına dair yapmış olduğu açıklamalardan sonra aday ülkelerin AB'ye girişinin ülkelerinde referanduma sunulması için anayasalarında değişikliğe giden Avusturya ve Fransa'dan sonra diğer üye ülkelerin de bu düşünceye katılacağını söylemek mümkündür. Referandumların olumsuz sonuçlar ortaya koyması AB'ye giriş yolundaki Türkiye için büyük bir engel oluşturabilir.
3. Katılım aşaması: Türkiye'nin AB'ye katılımı durumunda Konsey kararına göre, genişleme tarihinde ilk defa olmak üzere, "uzun geçiş dönemleri, istisnalar, özel düzenlemeler ya da kalıcı koruma önlemleri" göz önünde bulundurulabilecektir. Bu önlemler kişilerin serbest dolaşımı, yapısal politikalar ya da tarım gibi alanlarda alınabilecektir.¹² Aslında bugün de üye ülkeler ve eski aday ülkeler arasında yapılmış, koruma önlemlerini ön gören ikili düzenlemeler mevcuttur. Bunlara örnek olarak Almanya (iş ve işçi piyasası) ve Polonya (gayri menkul iktisabı) arasındaki anlaşmayı gösterebiliriz. Ama bu anlaşmaların 7 yılı ('2+3+2-years rule') geçmemesi gerekir. Şayet kalıcı koruma önlemleri gerçekten dikkate alınırsa bu, Türkiye'yi aşağılama anlamına gelir ve Topluluğun serbest dolaşım, ikamet serbestliği ve yerleşme hakkı konularındaki kararlarıyla çelişki yaratılmış olur.

Geçmişte, Topluluk hukukunun birliğini bozmamak için katılım anlaşmalarında sürekli istisnalara yer verilmiyordu. Ama şimdi ortada, büyük bir çelişki potansiyeline sahip bir durum söz konusudur: Türkiye eğer gerçekten AB'ye girerse ne olacak? İş ve işçi piyasası, kişilerin serbest dolaşımı, yapısal fonlar veya tarım gibi alanlarda karar

¹¹ Bkz. Eric Bonse ve Andreas Rinke, 'Türkei-Verhandlungen werden politisiert', *Handelsblatt*, 24 Mart 2006.

¹² Bkz. 16-17 Aralık 2004 *Avrupa Birliği Konseyi Zirve Toplantısı Sonuç Bildirgesi* Madde 23, Fıkra 2.

mekanizmasına katılmalı mı yoksa katılmamalı mı? Bu belirsizlik, Komisyon'dan, Parlamento'ya hatta AB Adalet Divanı'na kadar tek tek AB kurumlarının çalışmalarında bir dizi sorun yaratabilir. Aslında üye ülkeler *Opt-out* politikasına dayanarak özel düzenlemeler talep edebilirler fakat bu, üyelerin AB'ye girmesinden sonra ve kendi istekleri doğrultusunda mümkündür.

Türkiye'nin durumu ise farklıdır; Türkiye AB müktesebatının tamamını üstlenmek zorunda olmasına rağmen kendi iradesi dışında, bazı alanların dışında bırakılmaktadır. Elbette bu durum da yeni bir statü ayırımına, yeni bir entegrasyon şekline yol açmaktadır. Ankara sözde Avrupa Birliği'ne girebilir, öte yandan imkânlardan, AB Antlaşmasında öngörülmeyen kalıcı istisnalardan, koruma önlemlerinden bahsetmek, Türkiye'ye sadece 'ikinci sınıf bir AB üyeliği' vermek demektir.¹³

Türkiye'ye özel düzenlemelerin yürürlükteki AB hukuku ile ne kadar bağdaştığı tartışılabilir. Bazı yazarlar bu düzenlemelerin AB hukukuna uygunluğu konusunda şüphe duysa da, bazıları temel bir özgürlükten devamlı bir şekilde mahrum bırakılmanın hukuki açıdan kabul edilebilir olduğu görüşünü paylaşmaktadır. Bu görüşte olanların dayanak noktası, söz konusu düzenlemelerin Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 300. Maddesi'nin 6. Paragrafı'na göre Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın denetleyeceği düzenlemeler değil, birincil hukuksal düzenlemeler olmasıdır.¹⁴

AB - TÜRKİYE ENTEGRASYONU STATÜKOSU: ASİMETRİK BİR ORTAKLIK OLARAK GÜMRÜK BİRLİĞİ

Türkiye ve AB arasında 1964'den beri bir ortaklık ilişkisi bulunmaktadır. Bu, kendini sadece Ankara Anlaşması'nın 28. Maddesi'nde değil, aynı zamanda Avrupa Adalet Divanı'nın Türk işçilerine, AB üyesi olmayan ülkelerin vatandaşlarından daha çok verdiği serbest dolaşım haklarında da göstermektedir.¹⁵

Ortaklık Anlaşması dayanağını, Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 310. Maddesi'nden almaktadır. Bu maddeye göre, "Avrupa Topluluğu bir ya da birden çok devletle veya bir ya da birden çok uluslararası kurumla, her iki tarafa da çeşitli hak ve yükümlülükler getiren bir ortaklık kuran anlaşmalar imzalayabilir".

Ortaklık kurulan devletlerin, Avrupa Topluluğu'nun organizasyon yapısına veya karar alma sistemine katılımları mümkün değildir. Tam da bu nedenden dolayı ortaklık rejiminin işleyebilmesini sağlamak için bir takım ortak kurumlar oluşturulur. Bu kurumlar arasında en önemlisi Ortaklık Konseyi'dir. Ortaklık Konseyi, AB Konseyi temsilcileri, AB Komisyonu'nun temsilcileri ve ortaklık kurulan ülkenin hükümet temsilcileri

¹³ Christine Langenfeld de aynı görüştedir. Bkz. Christine Langenfeld, 'Erweiterung ad infinitum? Zur Finalität der Europäischen Union', *Zeitschrift für Rechtspolitik*, Cilt: 38, Sayı: 3/2005, s. 73-77.

¹⁴ Türkiye'ye özel düzenlemelerin AB hukukuna uygunluğu konusunda çekimser kalanlardan biri de Heinz Kramer'dir. Bkz. Heinz Kramer, 'EU-Türkei: Vor schwierigen Verhandlungen', *SWP-Studie*, Sayı: S11/2005, Berlin, 2005. Öte yandan Rudolf Streinz bu düzenlemeleri AB hukukuna uygun görmekte-dir. Bkz. Rudolf Streinz, 'Die Türkei als Partner: Formen der Zugehörigkeit zur EU', *Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht*, Sayı: 34/2005.

¹⁵ Türkiye'nin olası bir AB üyeliğinin hukuka uygunluğu hakkındaki görüşler için bkz. Cemal Karakaş, 'Abgestuft integrieren statt privilegiert ausgrenzen. Zum mühsamen Beginn der EU-Beitrittsverhandlungen mit der Türkei', *Zeitschrift für Türkeistudien*, Cilt: 18, Sayı: 1+2/2005, s. 79-103. Türk vatandaşlarının serbest dolaşım haklarıyla ilgili olarak bkz. Rolf Gutmann, *Die Assoziationsfreizügigkeit türkischer Staatsangehöriger*, (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1999).

rinden oluşur. Kararlar oy birliği ile alınır. Ortaklık konseyi tarafından alınan kararlar ve Ortaklık Anlaşması 'ikincil ortaklık hukuku' olmakla birlikte, aynı zamanda topluluk hukukunun da bir parçasıdır. Bu yüzden Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın da yetki alanına girmektedir.¹⁶

Ortaklık ilişkisi çerçevesinde, AB - Türkiye Ortaklık Konseyi kararıyla 1996 yılında Türkiye ve AB arasında bir Gümrük Birliği oluşturulmuştur. Gümrük birliğinin öncelikli amacı, her iki tarafın ekonomi politikaları arasında güçlü bir eşgüdüm sağlanmasıdır. Bu bağlamda ticareti engelleyici birçok önlem, örneğin sınai ürünlere Türkiye ve AT arasında uygulanan gümrük resimleri kaldırılmıştır. Ayrıca Türkiye, AT'nin üçüncü ülkelere uyguladığı gümrük tarifelerine, bunun yanı sıra AT ticaret politikasının birçok uygulamasına uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Bu bağlamda Türkiye, AB müktesebatının gümrükler, ticaret politikası, rekabet ve fikri ve sınai mülkiyet haklarının korunması gibi önemli kısımlarını ulusal hukukuna aktarmıştır. Entegrasyon derecesi açısından bakıldığında gümrük birliği, ortak pazar ve serbest ticaret bölgesi arasındadır.

Fakat Türkiye gümrük birliğinden yeterince faydalanamamaktadır; çünkü gümrük resimleri sınai ürünleri ve işlenmiş tarım ürünleri için kaldırılmış olsa da, hizmetler, işlenmemiş tarım ürünleri, kömür ve çelik ürünleri ve tekstil ürünleri için tam olarak kaldırılmamıştır. Pratikte bu durum, gümrük tarifelerinin Türkiye'de üretilen ürünlerin %50'sinden daha az bir kısmı için kaldırılmış olması anlamına gelmektedir. Bu tek taraflı korumacılık, Avrupa Birliği ortak pazarını Türk rekabetinden korumaktadır. Bunun bir sonucu olarak da kurulduğu günden bu yana Gümrük Birliği öncelikle Avrupa Birliği'ne dış ticaret fazlası gibi maddi avantajlar sağlamıştır. Türkiye'nin 15 üyeli AB ile yaptığı ticarettten 2004 yılında 7,1 milyar Avro, 25 üyeli AB ile yaptığı ticarettten 2005 yılında 8,4 milyar Avro dış ticaret açığı oluşmuştur. Avrupa Birliği'nin gümrük birliğinden Türkiye'den çok daha fazla faydalandığı aşikardır.¹⁷

Gümrük birliğindeki bu asimetrik durum, Ankara'nın AB'nin üçüncü ülkelere uyguladığı gümrük tarifelerini üstlenmek durumunda olmasıyla daha da derinleşmiştir. Bu durumun örneğin şöyle bir sonucu olmuştur: imtiyazlı muamelenin mümkün olmaması, daha önce Türkiye'yle sıkı bir ticari ilişki içinde olan ABD'nin, Türkiye'ye uyguladığı bir takım ticareti kolaylaştırıcı önlemleri kaldırmasına yol açmıştır. Yakın zamanda yaşanmış olan bir diğer örnek de AB ile Çin arasında patlak veren ticari anlaşmazlık olmuştur; AB'nin 2005 sonbaharında Çin tekstil ürünlerine uyguladığı ithalat kotaları, Çin'den gelen ham maddelere muhtaç olan Türk tekstilini de etkilemiştir. Türkiye bir AB üyesi olmamasına rağmen, Komisyon'un almış olduğu karara uymak zorunda kalmış, bunun sonucunda da Türk firmaları haftalar boyunca üretim yapamamıştır.¹⁸

Aslında Türk dış ticaret politikası Brüksel'de oluşturulmaktadır. AB üyesi olmayan Türkiye'nin AB karar alma mekanizmasına katılma hakkı bulunmamaktadır. Türkiye, Avrupa Birliği karar alma mekanizmalarına katılmadığı, kararların alınmasında herhangi bir etkiye sahip olamadığı, öte yandan ulusal egemenliğinden önemli ölçüde vazgeçtiği için gümrük birliğinin antidemokratik olduğunu söylemek mümkündür. AB

¹⁶ Bkz. Rudolf Streinz, 'Die Türkei als Partner: Formen der Zugehörigkeit zur EU', *Göttinger Online-Beiträge zum Europarecht*, Sayı: 34/2005, s. 11.

¹⁷ Bkz. Eurostat Euro Indicators, News Release Nr. 38/2006, 22 Mart 2006.

¹⁸ Bkz. Tank Yılmaz, 'AB'de Çin korkusu', *Milliyet*, 12 Mart 2005; 'Das Rekordwachstum in der Türkei flacht ab', *Neue Zürcher Zeitung*, 31 Ağustos 2005.

genişleme tarihi içinde, AB'ye üye olmadan onunla bir Gümrük Birliği kuran başka hiçbir ülkenin bulunmaması şaşırtıcı değildir. 90'lı yılların başında gümrük birliğini gerçekleştirmek, Türkiye için her şeyden önce politik açıdan çok büyük önem taşımaktaydı. Maddi olmayan avantajlar karşısında, maddi dezavantajlara pek önem verilmedi. Ankara, AB ile gerçekleştirilecek bir ekonomik entegrasyonun Türkiye'ye AB'nin kapılarını açacağını düşünüyordu.¹⁹

Brüksel Gümrük Birliği alanında Türkiye'ye, araştırma ve geliştirme, çevre, kültür ve eğitim alanlarındaki teşvik programlarına katılım hakkı tanımıştır. Bunlardan başka Türkiye kendi isteğiyle Ortak Dış ve Güvenlik Politikası'na katılarak özellikle de Balkanlarda polis ve askerinin düzenlediği görevlere katılmıştır. Bunlara rağmen değişmeyen şey, Türkiye'nin bir rol oynayabilmesi ama karar alma mekanizmalarına katılmaması olmuştur.²⁰

TÜRKİYE İÇİN NASIL BİR MODEL? ULUSLARÜSTÜ MÜ (SUPRANATIONAL) YOKSA HÜKÜMETLERARASI (INTERGOVERNMENTAL) MI?

Türkiye'nin AB üyeliğine alternatifler konusundaki tartışmalarda, Ankara en azından statükonun ötesine geçilmesi gerektiğini savunmaktadır. Tam da bu yüzden Türkiye'de 'AB'ye girmek'ten değil, -var olan Gümrük Birliği ilişkisinden ayrılmı yapılarak- 'üyelik'ten bahsedilmektedir. Bu bakış açısı da, Türkiye'nin kendini zaten AB'ye entegre olmuş bir pozisyonda gördüğünü vurgulamaktadır.

Bu duruma AB açısından bakacak olursak; AB için Türkiye'ye önerilecek entegrasyon alternatifleri ancak ve ancak AB Konseyi'nin 16-17 Aralık 2004 zirve kararını ve Birliğin 3 konuda Türkiye'nin üyeliğine dair sahip olduğu çekinceleri dikkate aldığı sürece anlamlı olacaktır. AB'nin Türkiye konusunda sahip olduğu çekinceler, serbest kişi ve işçi dolaşımından, AB yapısal fon ve tarım yardımlarından Türkiye'ye aktarılacak olan 2 basamaklı milyarlık ödemelerden ve kurumsal yayılmadan duyulan korku olarak aktarılabilir.

Türkiye'nin AB üyeliği tartışmalarında iki farklı model söz konusudur:

- 1) İlk model Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 49. Maddesi'ne ve AB Konseyi'nin Türkiye'yi artık 'üçüncü ülke' olarak değil de resmi bir üye adayı olarak sınıflandıran 16-17 Aralık 2004 zirve kararına dayanmaktadır. Buna göre AB'ye giriş koşullu olarak mümkündür. Türkiye ortak pazara katılabilir ama buna karşın malların, sermayenin, hizmetlerin ve kişilerin serbest dolaşımı konularında ancak kısıtlı yetki ve haklara sahip olacaktır. Özellikle de kişilerin serbest dolaşımı ya da AB yapısal fonları ve tarım yardımlarından yararlanması muhtemelen söz konusu olmayacaktır. Buna karşın müktesebatin tamamı Türkiye tarafından üstlenilecektir. Bu modelde Türkiye'nin uluslararası düzeyde AB karar alma mekanizmasına katılımı öngörülmektedir.

¹⁹ Bu sonuca Stefan Krauss'un makalesinde rastlamaktayız. Bkz. Stefan Krauss, 'The European Parliament in EU External Relations: The Customs Union with Turkey', *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 5, Sayı: 2/2000, s. 215-237. Özellikle bu konuyla ilgili olarak s. 225.

²⁰ Bkz. Heinz Kramer, 'Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union und die Türkei', *Integration*, Sayı: 1-2/2004, s. 44-55.

- 2) İkinci model ise hükümetler arası işbirliğine ve Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 310. Maddesi'ne dayanmaktadır. Bu modele göre Türkiye, Ortaklık Anlaşması çerçevesinde Ortak Pazar'a sınırlı olarak katılabilen ama buna karşın AB'nin esas kurumlarının (AB Konseyi, Komisyon, Parlamento, AB Adalet Divanı) karar alma sürecinde etkisi olmayan bir 'üçüncü ülke' olarak konumlandırılacaktır. Türkiye'nin kurumsal çerçevede katılımı sadece oluşturulan ortaklık kurumları çerçevesinde mümkün olacaktır. Türkiye ayrıca müktesebatın bir kısmını da üstlenecektir. Türkiye'nin AB'ye girmesi, yani AB üyeliği burada söz konusu değildir. 'İmtiyazlı Ortaklık' (*Privileged Partnership*)²¹ ve 'Genişletilmiş Ortak Üyelik' (*Extended Associated Membership*)²² ve 'Avrupa Ekonomik Alanı Artı' (*European Economic Area Plus*)²³ bu modelin altında sıralanabilen seçeneklerdir.

Bu iki farklı model arasında bir ara model söz konusu değildir. Her iki model de Türkiye açısından küçük düşürücü olarak algılanmaktadır. Türkiye'nin AB'ye koşullu girişini öngören birinci model Türkiye'nin, AB'nin uluslararası kurumlarına ve karar alma mekanizmasına katılımına imkan sağlamaktadır. Bu modelin sorun yaratan bileşeni ise, Ankara'nın bir yandan müktesebatın tamamını üstlenmek zorunda olması, fakat öte yandan alınan sürekli koruma önlemleri ile ortak pazarın merkezi alanlarından uzak tutulmasıdır. Türkiye - AB arasındaki gümrük birliği, hükümetler arası işbirliğine dayanan ikinci model çerçevesinde oluşturulmuş, fakat Türkiye için dengesiz ve maddi açıdan dezavantajlı bir ortaklık sonucunu doğurmuştur. Ayrıca bu modelde, ilişkinin aynı koşullar altında zamanla diğer alanları da kapsayacak biçimde genişletilmesi öngörülmüştür.

Öte yandan günümüzde AB'nin kendi içinde de farklı entegrasyon dereceleri oluşmaya başlamıştır. 'İki (ya da çok) vitesli AB' olarak tanımlanan bu derecelendirmeler üyeliğin farklı derecelerde olmasına izin verirken, yukarıda bahsi geçen iki model arasında bir modeli de mümkün kılmaktadır. Nice Anlaşması'nda Birlik, üyelik çerçevesinde kontrol edilebilen bir 'güçlendirilmiş işbirliği'ni öngörmektedir. Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 11. ve 11a maddelerinde bahsi geçen 'esneklik' Avrupa Toplulukları için, Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 43-45. maddelerinde bahsi geçen 'esneklik' genel olarak Birlik için geçerlidir. Ayrıca 27a-27e Maddelerindeki, özel olarak Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 40-40b maddelerindeki ise emniyet güçleri ve adli makamlar arasındaki işbirliği içindir.

'Çok vitesli Avrupa' (*Multi-speed Europe*) düşüncesi çok da yeni bir düşünce değildir. 1960'lı yıllarından itibaren üye ülkelerin ekonomik güç ve entegrasyon kapasitelerinin farklı derecelerde olması üzerine ortaya atılmıştır. Üye ülkeler arasında bu tartışmayı başlatan Fransızların, Avrupa Para Sistemi uygulamasının anlamlılığı üzerine sergiledikleri 'boş sandalye politikası' olmuştur.

Farklı entegrasyon derecelerine sahip olan çeşitli modeller, esneklik yönteminden yola çıkılarak sınıflandırılmaktadır. Yani esneklik, zamansal, mekansal ya da tematik olarak gerçekleştirilebilir. Öte yandan hukuki dayanağa göre de bir sınıflandırma müm-

²¹ Bkz. Karl-Theodor zu Guttenberg, 'Die Beziehungen zwischen der Türkei und der EU – eine Privilegierte Partnerschaft', Hanns Seidel Vakfı, *Aktuelle Analysen*, Sayı: 33/2004.

²² Bkz. Wolfgang Quaisser/Steve Wood, 'EU Member Turkey? Preconditions, Consequences, and Integration Alternatives', *Forschungsverbund Ost- und Südosteuropa* (Forost), Çalışma Sayı: 25, Münih, 2004.

²³ Bkz. Elmar Brok, 'Eine neue Erweiterungsstrategie für die EU', *Die Politische Meinung*, Sayı: 433, Aralık 2005, s. 15-18.

kündür. O zaman da esnekliğin AB Kurucu Antlaşmaları çerçevesinde mi yoksa bunların dışında mı gerçekleşeceği sorusu gündeme gelmektedir.²⁴

Barındırdıkları varyasyon olanaklarının da işaret ettiği üzere çeşitli esneklik kavramları mevcuttur. Bu olanaklar, üyelik ve entegre olunan alanlardaki kısmi yükümlülük üstlenimi arasındaki seçeneklerini gösterir. Şöyle bir sınıflandırmaya gidilmiştir: 'Kademeli Entegrasyon', 'Farklılaşmış Entegrasyon' ve 'Alakart Avrupa'.²⁵

- a) 'Kademeli Entegrasyon' (*Graduated Integration*) kavramı, - 'Aşamalı Entegrasyon' kavramıyla karıştırılmamalı- 70'li yılların ortalarında, zamana yayılan kademeli bir entegrasyon fikrini ortaya koyan Willy Brandt ve Leo Tindeman'a dayanmaktadır. Bu düşünceye göre kimi üye ülkeler, belli bir takım siyasi alanların entegrasyonunda diğer üyelere göre daha yavaş ilerlemeyi tercih edebilir. 'Kademeli Entegrasyon' kavramına örnek olarak, 'çok vitesli Avrupa' ve 'çekirdek Avrupa' düşünceleri oluşmuştur. 'Çekirdek Avrupa'da (*Hard-Core Europe*) sadece entegrasyon isteği değil, aynı zamanda entegrasyon kapasitesi de göz önünde bulundurulmaktadır. Soğuk savaş bittikten sonra 'çekirdek Avrupa' düşüncesi, Orta ve Doğu Avrupa devletlerinin katılımını da göz önünde tutarak 'ortak merkezli bir Avrupa'ya (*Europe of concentric circles*) dönüştürülmüştür. Bu durumda Avrupa Birliği ya da onun bazı kurucu üyeleri 'ağırlık noktası' olarak entegrasyonu güçlendirecektir. 'Kademeli Entegrasyon'un çeşitli modellerinin amacı, entegrasyonun yeni siyasi alanlara genişletilmesidir.²⁶
- b) 'Farklılaşmış Entegrasyon'da (*Differentiated Integration*) ise derecelendirme kriteri zaman değil, mekansal entegrasyon yoğunluğudur. Bu fikir 80'li yılların başında Jacques Delors ve Fransız hükümeti tarafından ileri sürülmüştür. Buna göre entegrasyon isteklisi üye ülkeler, entegrasyon isteklisi olmayan ülkelerin karşı çıkışlarına rağmen ilerleyebilir. Henüz yeni entegre olmuş alanlarda, entegrasyona katılmayan ülkelerin herhangi bir karar hakkı bulunmaz. Fakat yine de onlar için prensip olarak katılım yolu açıktır. Esneklik, varolan antlaşmaların dahilinde veya haricinde gerçekleşebilir. AB'ye üye olmayan fakat sıkı bir işbirliğine açık olan ülkeler, entegrasyon sürecine dahil edilebilirler. 'Farklılaşmış Entegrasyon' örneği olarak 'Değişken Geometri Avrupa' (*Variable-geometry Europe*) ya da 'avangart modeli' gösterilebilir.²⁷
- c) 'Alakart Avrupa' fikri (*Europe à la carte*), 70'li yılların sonlarında Ralf Dahrendorf tarafından ortaya atılmıştır. Bu düşünceye göre AB üyesi ülkeler katılmak istedikleri politika ve programları kendileri seçebilir. Bu modelde derecelendirme kriteri olarak zamansal ya da mekansal değil, tematik özgürlük temeldir (prensip: *Opt-out / Opt-in*). Söz konusu kavramın esasında derin bir entegrasyondan ziyade hükümetlerarası işbirliği ve üye ülkelerin bağımsızlığı söz konusudur. Bu

²⁴ Bkz. Manuel Kellerbauer, *Von Maastricht bis Nizza. Neuformen differenzierter Integration in der Europäischen Union*, (Berlin: Duncker & Humblot Verlag, 2003) s. 26; ve Veronika Grieser, *Flexible Integration in der Europäischen Union: Neue Dynamik oder Gefährdung der Rechtseinheit?*, (Berlin: Duncker & Humblot Verlag, 2003), s. 28.

²⁵ Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Alexander Stubb, 'A Categorisation of Differentiated Integration', *Journal of Common Market Studies*, Cilt: 34, Sayı: 2/1996, s. 283-295; Simon Hix, *The Political System of the European Union*, (New York: St. Martin's Press, 1999); Alkuin Kölliker, 'Bringing Together or Driving Apart the Union? Toward a Theory of Differentiated Integration', *West European Politics*, Cilt: 24, Sayı: 4/2001, s. 125-151.

²⁶ Bkz. Eberhard Grabitz, *Abgestufte Integration: Eine Alternative zum herkömmlichen Integrationskonzept*, (Kehl/Straßburg: Engel Verlag, 1984).

²⁷ Bkz. Claus Giering, 'Vertiefung durch Differenzierung: Flexibilisierungskonzepte in der aktuellen Reformdebatte', *Integration*, Sayı: 2/1997, s. 72-83.

entegrasyon modelinde, hemen hemen tüm alanlarda işbirliğine dayalı özel düzenlemeler mümkündür. Daha önce bahsi geçen modellerden farklı olarak bu model, politik ve hukuki bir birlik oluşturma amacı taşımamaktadır.²⁸

Çok vitesli Avrupa için Avrupa'dan birçok örnek verebilmek mümkündür. Örneğin bazı ülkeler Avro'ya geçmeyi, bazıları Avrupa Birliği Ordusu'na asker vermeyi reddetmiştir. Bir diğer yerinde örnek de Schengen Antlaşması'dır. Büyük Britanya, Danimarka ve İrlanda Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmanın 61. Maddesi'yle ilgili olarak (vizeler, mülteciler, göçmenler, serbest kişi dolaşımı) Antlaşmanın 69. Maddesine dayanarak Schengen uygulaması konusunda özel bir statüye sahiptir. Esnek işbirliği uygulamaları, entegrasyonun Avrupa Birliği bünyesinde çeşitli şekillerde var olduğunu ve talep gördüğünü göstermektedir.

YENİ, SUI GENERIS BİR HUKUK İLİŞKİ OLARAK AŞAMALI ENTEGRASYON MODELİ: (MODEL, AMAÇ, UYGULAMA)

AB ile Türkiye arasında yeni, *sui generis* bir hukuki ilişkiye işaret eden Aşamalı Entegrasyon modeli, 'Değişken Geometri Avrupa' ya da 'Avrupa Alakart' modelleri arasına konumlandırılabilir. Aşamalı Entegrasyon, her ne kadar aday ülkeler için geçerli olan AB düzenlemelerine dayanıyor olsa da, yine de hukuki açıdan bir yenilik getirmektedir. Söz konusu model, daha önce bahsettiğimiz iki farklı modelin, bir ara modeli olmaması durumunu yok ederek, tercih edilebilen bir yol olabilir. Buradaki temel düşünceler, AB'de uzun zamandır yapılan bir ayrıma, üyelik ile üyelerin AB Antlaşmalarında kararlaştırılan bazı alanlarda kısmi hak ve yükümlülük sahibi olması ayrımına dayanmaktadır.

Aşamalı Entegrasyon amacı, AB Konseyi'nin Türkiye kararında da geçtiği gibi, "söz konusu aday ülkenin Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanmasının temin edilmesi"dir. Bu model hem Türkiye'nin reform çabalarını takdir edecek hem de Avrupa'ya fayda getirecek şekilde oluşturulmuştur. Konsey'in Türkiye kararında ön gördüğü 'daha güçlü kurumsal birleşme', adım adım politik entegrasyon vasıtasıyla veto hakkı olmadan kısmi bir karar mekanizmasına katılım hakkıyla sağlanacaktır.

İmtiyazlı ortaklık modelinden farklı olarak bu modelde Türkiye üçüncü bir ülke olarak değil, bir aday ülke olarak görülmektedir. Türkiye'nin AB'ye katılımı hakkında AB'nin üç konuda çekincesi vardır; serbest kişi ve işçi dolaşımı, AB yapısal fon ve tarım yardımlarından Türkiye'ye aktarılacak olan 2 basamaklı milyarlık ödemeler ve kurumsal yayılma. Aşamalı Entegrasyon modeli bu çekinceleri göz önünde bulunduran bir modeldir.

Her ne kadar özel olarak Türkiye için düşünülmüş olsa da, prensipte Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 49. Maddesi'ne dayanarak aday olan ülkeler ve EFTA devletleri (Norveç, İsviçre, Liechtenstein, İzlanda) için de uygulanabilir.²⁹

²⁸ Bkz. Armin Hatje, 'Grenzen der Flexibilität einer erweiterten Europäischen Union', *Europarecht*, Cilt: 40, Sayı: 2/2005, s. 148-161.

²⁹ Bkz. Cemal Karakaş, 'UE-Turquie. L'hypothèse de l'intégration graduelle', *Politique étrangère*, Cilt: 70, Sayı: 3/2006, s. 663-673.

Temel Prensiptir: Sektör Bazında Karar Alma Sürecine Katılımın Mümkün Olduğu Çok Basamaklı Dinamik Bir Entegrasyon

Dinamik bir model olan Aşamalı Entegrasyon Türkiye'nin 3 basamakta kurumsal açıdan AB'ye yaklaşmasını amaçlamaktadır. Söz konusu basamaklar entegrasyon ve hukukun bağlayıcılığı derecelerine göre birbirinden ayrılmaktadır. İlk basamak en az entegrasyon derecesine sahiptir. Burada önemli olan bir sonraki entegrasyon basamağına ancak bir önceki basamakta öngörülenler zamanında ve amacına uygun bir şekilde yerine getirildiği zaman geçilebileceğidir. Yani bir sonraki entegrasyon basamağına otomatik olarak geçiş söz konusu değildir. Böyle bir koşulun, Türkiye'yi demokratikleşmeye ve reformları gerçekleştirmeye teşvik edeceği düşünülmüştür.

Bir basamaktan diğerine geçişin ne kadar süreceği her iki taraf tarafından belirlenir. Bu süre örneğin 5 ile 10 yıl arasında sürebilir. Bir sonraki basamak, bir öncekinin süresinin yarısı dolduğunda başlayabilir. Buradaki ön koşul bunu her iki tarafın da istiyor olmasıdır. Taraflardan birinin varılan entegrasyondan memnun olması ve bunu daha uzun bir süre için devam ettirmek istemesi gibi bir durum da söz konusu olabilir.³⁰

İmtiyazlı ortaklık modelinden farklı olarak burada üyelik olasılığı var olmaya devam etmektedir. Fakat üyelik ancak son entegrasyon basamağın da yürürlüğe girmesinden sonra gerçekleşebilir. Burada da yine her iki tarafın da aynı fikirde olması gerekmektedir. Avrupa Birliği, Türkiye'nin üyeliğini *a priori* olarak reddetmemelidir. Çünkü uzun vadede Avrupa'daki politik hava, ekonomik (globalleşme), enerji politik (enerji kaynaklarının emniyet altına alınması), güvenlik hakkındaki (terörizm) ya da demografik (Avrupa nüfusunun azalması) nedenlerden dolayı Türkiye'nin lehine iyileşebilir.³¹

Türkiye, AB'ye entegre olduğu alanlarda AB Konseyi'nde veto hakkına sahip olmaksızın sektör bazında karar mekanizmasına katılma hakkına sahip olacaktır. Entegre olacağı alanlarda Türkiye'nin karar alma ve ihdas hukukunu oluşturması gerekecektir. Böylece Konsey'in Türkiye kararında ön görülen daha güçlü kurumsal birleşme sağlanacaktır. Karar mekanizmasına katılım sadece entegrasyona gidilen alanlarla sınırlı olacaktır. Türkiye'nin vetoyla bir takım kararların alınmasını önlemesinden duyulan kaygı, Türkiye'nin veto kullanma hakkı olmayacağından, yersiz bir kaygıdır. Türkiye en fazla karar alma süreçlerine katılım hakkının olduğu alanlarda çoğunluğun elde edilmesini sağlayabilir.

Türkiye'nin Konsey toplantılarına ve bu toplantılardaki çalışmalara katılması konusunda ise şu an varolan, örneğin *Opt-in* devletler için öngörülmüş olan düzenlemelere baş vurulabilir. Buna örnek olarak EFTA devletlerinin Avrupa Ekonomik Alanı hakkındaki karma Konsey toplantılarına katılmalarını gösterebiliriz. Bunun anlamı Türkiye'nin sadece entegre olduğu alanlarla ilgili olan Konsey toplantılarına katılabileceğidir. Ya da Türkiye için 'genişletilmiş bir konsey' sadece Türkiye'yle ilgili sorunlarla uğraşabilir.

³⁰ Aşamalı Entegrasyon modelinin şematik açıklaması için bkz. Cemal Karakaş, 'Gradual Integration. An Attractive Alternative Integration Process for Turkey and the EU', *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 11, Sayı: 3/2006, s. 311-331. Özellikle bu konuyla ilgili olarak s. 322-323.

³¹ Türkiye'nin üyeliğine olumlu bakan Komisyon Başkanı Barroso ve Almanya eski Dışişleri Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Joschka Fischer de aynı görüştedirler. Barroso'ya göre, 27 üyeli AB, Hindistan ya da Çin ile stratejik açıdan karşılaştırıldığında çok büyük olmaktan ziyade çok küçüktür. Bkz. Frankfurter Rundschau, 5 Mayıs 2006 ve Çağrı Bilgin, 'Fischer: Türkiye Avrupa için XXL', *Radikal*, 30 Mayıs 2006.

Türkiye'nin Konsey toplantılarına katılımına dair hukuki anlamda bir çekince kendini gösterirse, o zaman da 1964'den beri var olan AB - Türkiye Ortaklık Konseyi'nin sahip olduğu yetkilerin ne kadar güçlendirilebileceği düşünülmeli, karar alma mekanizmasına daha fazla katılımına çalışılmalıdır.

Tüzük ve yönergelerin çoğu Konsey, Komisyon ve Parlamento'da görüşülerek çıkartıldığı için Türkiye'nin bu kurumlara uzmanlar göndererek, karar alma süreçlerini ve Birliğin politik çalışmalarını daha yakından tanınması yararına olacaktır. Söz konusu bu Türk delegasyonunun kaç kişiden oluşacağı Birlik ve Türkiye arasında alınan kararlarla belirlenebilir.

Entegre Olunacak Alanların Oluşturulmasında Bireysellik ve Kısmi Müktesebat Üstlenimi

Aşamalı Entegrasyon modeli pratikte şöyle uygulanabilir; önce taraflar ilk basamakta entegre olunacak alanları belirler. Görüşmelerin ana noktasını her iki tarafın da büyük faydalar sağlama düşüncü entegrasyonun içeriği oluşturur. Alanlardaki entegrasyonun ne düzeyde olacağı konusunda taraflar kendileri karar verir. Örneğin AB için kişilerin serbest dolaşımı, yapısal yardımlar ve tarım yardımları elbetteki söz konusu olamaz.

Türkiye sadece kısmi olarak entegre olacağından Türkiye'nin yararına 35 başlıklı katı müzakere paketinin aşılması gerekir. Pratikte bu, Ankara'nın sadece entegre olacağı alanlardaki müktesebatı üstlenmek ve ulusal hukukuna aktarmak zorunda olacağı anlamına gelmektedir. Taraflar arasında 1996'dan itibaren oluşturulmuş olan gümrük birliğinde de böyle olmuştur. Öte yandan Avrupa Birliği, Türkiye'nin insan ve azınlık hakları, hukuk devleti olma, demokrasi gibi konuları içeren 'Adalet ve İçişleri' gibi müktesebatın hassas alanlarını da atlamaması konusunda ısrar etmelidir.

Aşamalı Entegrasyon çerçevesinde AB açısından bakıldığında Avrupa şirketleri, vatandaşları ve vakıflarının hukuki olarak korunmaları, öte yandan yasa dışı yollardan göç ve organize suçla mücadelede, sınır güvenliğinin sağlanmasında ve vize politikasında adli ve emniyet güçlerinin işbirliği gibi alanlar ilgi çekici olabilir. Aynı şekilde ekonomik açıdan da, Uluslararası Para Fonu'yla uyum içinde olan piyasaların serbestleştirilmesi ve reform programları AB ve AB'de faaliyet gösteren şirketler için ilgi çekici konular olabilir.

Demokratik, batı yanlısı ve Avrupa'ya bağlanmış bir Türkiye, Avrupa'nın güvenliği açısından jeopolitik bir öneme sahip olmakla birlikte AB'nin dünya politikasındaki ağırlığını güçlendirecektir. Türkiye'nin AB'ye girişini destekleyenler işte bu argümanı savunmaktadır. Bu bakış açısına göre AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikası, Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası çerçevesinde Ankara'yla birlikte hareket ederek, Orta Doğu sorunundaki, Kürt ve Irak sorunundaki, uluslararası terörizmle mücadeledeki, Körfez ve Hazar Denizi'ndeki petrol rezervlerine ulaşımdaki politik etkisini güçlendirebilir. Türkiye'nin, AB'nin güvenlik politikalarına entegre olmasının Birliğin jeostratejik amaçlarına ulaşmasını kolaylaştıracağı aşikardır. Bundan dolayı Birliğin Ortak Dış ve Güvenlik Politikası çerçevesinde Türkiye'yle ne derecede bir ortaklık kuracağı, üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur.³²

³² Heinz Kramer de aynı görüştedir. Bkz. Heinz Kramer, 'EU-Türkei, Vor schwierigen Verhandlungen', SWP-Studie, Sayı: S11/2005, Berlin, 2005, s. 17.

Modelin mantığına göre bir sonraki entegrasyon basamağında, Türkiye'nin hükümetler arası ikinci ve üçüncü sütunlar bağlamında (Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası ile Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliği) bir üyeliğinden bahsedilebilir. Burada entegrasyon derinliği (AB anayasası kabul edilse dahi) uluslararası birlik politikalarında olduğundan daha az olacaktır. Merkez karar alıcı kurum, kararlarını oybirliği ile alan AB Konseyi'dir. Türkiye önce bir gözlemci olarak, daha sonra da katılımcı olarak Konsey'in karar alma mekanizmasına katılabilir.

Türkiye, birinci entegrasyon basamağı çerçevesinde her şeyden önce kendi yararına, maddi dezavantajlarından daha önce bahsettiğimiz gümrük birliğinin derinleştirilmesi için çaba sarf edebilir. Bu bağlamda Türkiye'nin Gümrük Birliği çerçevesinde, ithalat kotalarının, himayeci gümrük tarifelerinin belirlenmesi gibi konularda karar alma mekanizmasına katılım konusuna ilgi göstereceği düşünülebilir. Bunun sağlanması için de AB bütçesinin yükseltilmesi ya da diğer üye devletlere yapılan ödemelerde kesintilere gidilmesi gerekecektir. Ne olursa olsun her iki durumun da çelişki barındırdığı açıktır.³³

Ayrıca Türkiye, eğitim, kültür ve araştırma konularındaki işbirliğini ilerletmek isteyebilir. Altyapı önlemleri ya da çevre koruması için hazırlanan AB teşvik programlarına katılım da Türkiye açısından ilginç olabilir. Ayrıca Aşamalı Entegrasyon, üyelikle karşılaştırıldığında maliyet açısından daha uygun olduğu da açıktır. Türkiye'nin AB teşvik programlarına katılımının AB'ye maliyeti, üye olmasının maliyetinden çok daha düşüktür. Komisyon, üyelik maliyetini 2014-2025 arasında yıl başına ortalama 20 milyar Avro olarak hesaplamıştır.³⁴

İkinci basamakta taraflar daha önce ele alınmış konularda bir derinleşmeye gidebilir. Örneğin gümrük birliğinin yavaş yavaş ortak pazara dönüştürülmesi gibi. Ortak pazar gümrük birliğini derinleştirecek ve malların serbest dolaşımının yanı sıra hizmet ve sermayenin de serbest dolaşımını sağlayacaktır. AB'nin, yurtdışında yapılan yatırımlara dair Türk ekonomisinde var olan kısıtlamaların kaldırılmasını isteyeceği düşünülebilir. Bunun yanı sıra Avrupa Ankara'dan yerleşim özgürlüğündeki ve sınır ötesi hizmet trafiğindeki kısıtlamaları kaldırmasını da isteyebilir. Bu basamak çerçevesinde, tarafların emniyet güçleri ve adli makamları arasındaki operatif ve kurumsal işbirliğinin derinleştirilmesi ve Türkiye'nin Europol ve Eurojust gibi AB kurumlarına katılımı da her iki taraf için faydalı olabilir. İkinci basamağa geçiş koşullu olduğu için her iki tarafın da bu konularda ilgi göstermesi gerekmektedir.

Üçüncü basamakta ise ortak pazarın iç pazara ne ölçüde dönüştürülebileceği tartışılmalıdır. Kişilerin serbest dolaşımı tartışma konusu olmayacaktır. Burada bir istisna AB'nin iş gücüne ihtiyaç duyduğu alanlarda söz konusu olabilir. Öte yandan taraflar Avrupa Güvenlik ve Savunma Politikası'nda veya Adalet ve İç İşleri alanında işbirliğini derinleştirmeye çalışabilir. Elbette ekonomik ve parasal birliğin tedrici uygulanması da tartışmaların konusu olabilir, ki bu tartışmaların sonucunda Avro para birimi olarak Türkiye'de de kullanıma girebilir.

³³ Bkz. Gamze Avcı, 'Putting the Turkish EU Candidacy into Context', *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 7, Sayı: 1/2002, s. 91-110. Özellikle bu konuyla ilgili olarak s. 98-99.

³⁴ Bu rakamlar, AB'nin şu ana kadarki yapısal ve tarım politikalarının değişmeyeceği düşüncesine dayanarak elde edilmiştir. Önümüzdeki birkaç yıl içerisinde AB'nin bütçe politikalarında bir reform olması muhtemeldir. Büyük bir olasılıkla Türkiye, Avrupa Yardım Fonları'ndan, bugün yararlanan ülkelere göre çok daha az yararlanabilecektir. Bkz. AB Komisyonu 2004 Yılı Türkiye İlerleme Raporu, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2004

Modelin Avantaj ve Dezavantajları

Aşamalı Entegrasyon avantajı, bu modelin Türkiye için AB'ye giriş perspektifini sürdürmesi ve Türkiye'yi entegrasyon sürecinden dışlamaması olarak sayılabilir. Bu modele göre Türkiye, entegrasyonun derecesi belirleyebilir ve entegre olduğu alanlarda karar mekanizmasına katılma hakkına sahip olabilir. Türkiye, AB Konseyi'yle oluşturacağı yapıcı bir işbirliğiyle uzlaşmaya ne kadar açık olduğunu sergileyebilir ve böylece kamuoyunun ve politik elitlerin Türkiye'nin AB'ye girmesi konusunda duydukları korkuyu giderebilir. Gümrük birliğinin Türkiye'nin yararına derinleştirilmesi, öte yandan Türkiye'nin AB teşvik programlarından yararlanması da mali açıdan Türkiye'yi teşvik edici olabilir. Aşamalı Entegrasyon Ankara'ya, yeni reformlar yapabilmesi ve bunları gerçekleştirebilmesi için zaman kazandırabilir.

Türkiye açısından bakıldığında bu modelin dezavantajı, Türkiye'ye veto kullanma hakkının verilmemesi ve AB'ye giriş perspektiflerinin sadece perspektif olarak kalma olasılığı olarak gösterilebilir. Kuramsal olarak her AB üyesi ülke, Türkiye'nin ikinci basamağa geçmesi hakkında veto hakkını kullanarak entegrasyon sürecini durdurabilir.

AB açısından bu modelin avantajı, modelin AB'de kurumsal bir yayılmaya neden olmaksızın Türkiye'yi, Avrupa yapılarına sıkı bağlarla bağlaması olarak gösterilebilir. Karar alma sürecine katılan Türkiye (veto hakkına sahip olmaksızın) AB Konseyi'nde etkili olabilir. Aşamalı Entegrasyon üyeliğinin otomatik olarak gerçekleşmesi söz konusu değildir. Entegrasyonun ilerlemesi zamansal, mekansal ve tematik olarak sınırlıdır. Türkiye için kişilerin serbest dolaşımı ya da yapısız fon ve tarım yardımlarından faydalanma söz konusu olmayacaktır. Buna karşın AB Gümrük Birliği'ni Türkiye yararına genişletmeli ve Türkiye'yi ek teşvik programlarına dahil etmelidir. Ayrıca bu model AB için mali açıdan da daha avantajlıdır. Bir başka avantaj olarak da bu modelin AB'ye kurumsal olarak derinleşmesi için zaman kazandığını söyleyebiliriz.

AB açısından (özellikle de Avrupa entegrasyonu taraftarları açısından) modelin dezavantajı, Aşamalı Entegrasyon AB içindeki esneklik ve farklılaşmış entegrasyon konulu tartışmaları derinleştireceğidir. Bu durum da, AB'nin kendi bünyesinde ve üçüncü ülkelerle ne kadar entegrasyon seçeneği ve kısmi üyeliği kaldırabileceği sorusunu ortaya atmaktadır. Güçlendirilmiş işbirlikleri, bazı ülkeler entegrasyona katılmak istemediği veya katılmadığı takdirde kısmi ayrılmalara neden olabilir. Şayet Aşamalı Entegrasyon modeli AB, Türkiye ya da başka aday ülkeler için uygulanacaksa, kendine özgü bir alt kurum veya AB'de bir alt AB oluşturulabilir. Elbette bu durumun mutlaka bir dezavantaj olarak nitelendirilmesi zorunlu değildir.³⁵

SONUÇ

Türkiye ile müzakerelerin başlaması AB'nin klasik genişleme politikasında bir dönüm noktası olmuştur. Bundan böyle sadece aday ülkenin kapasitesi değil, Birliğin kurumsal özümseme kapasitesi de merkezi öneme sahip olacaktır. AB'nin gelecekteki entegrasyon derecesinin, özümseme kapasitesi üzerindeki önemli rolü aşikardır. Öte yandan AB içindeki farklılaşmış entegrasyon perspektifleri hakkındaki geleceğe dair tahminlerde bulunmak, ister geçerli olan AB yasaları, ister anayasa üzerinden yapılıyor

³⁵ Bkz. Armin Hatje, 'Grenzen der Flexibilität einer erweiterten Europäischen Union', *Europarecht*, Cilt: 40, Sayı: 2/2005, s. 148-161. Özellikle bu konuyla ilgili olarak s. 155.

olsun kolay değildir. Avrupa Birliği'ndeki sosyal ekonomik yapının ya da politik entegrasyonun on ya da yirmi yıl içerisinde nasıl olacağına dair kesin bir şey söylemek zordur. Ama yine de getireceği tüm avantaj ve dezavantajlarla birlikte farklılaşmış entegrasyon, AB'de talep görmeye devam edecektir.³⁶

Türkiye hakkındaki verdiği kararlar AB kendi tarihinde bir ilke imza atmıştır. Genişleme tarihinde ilk defa bir aday ülkeye aşamalı üyelik önerilmiştir. Türkiye'yle ilgili olarak AB üyeliğinden vazgeçme, politik açıdan uygun görünse de, bu durum uzun vadede AB'nin entegrasyon yapısında yeni bir heterojenliğe yol açabilir. Ama bu Türkiye'nin mutlaka merkeze uzak durumda olacağı anlamına gelmez.

Müzakereler başarıyla tamamlanıp, buna rağmen Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleşmez, ama her iki taraf da daha derinlemesine bir entegrasyona ilgi duyarsa, o zaman Aşamalı Entegrasyon modeli her iki taraf için de ilgi çekici bir seçenek olabilir. Bu modelin amacı AB Bakanlar Konseyi'nin Türkiye'nin 'Avrupa yapılarına en sıkı bağlarla bağlanması' yönündeki kararını hayata geçirebilmektir.

Aşamalı Entegrasyon, Birliğin kurumsal olarak yayılmasına neden olmaksızın, zamansal ve yoğunluğuna göre derecelendirilmiş, dinamik bir çok - katmanlı üyeliklerin temeli olabilir. Türkiye'nin entegrasyonu kontrollü ve derece derece gerçekleşecektir. Entegrasyon basamaklarının koşullara bağlı olması, Türkiye'nin demokratikleşme sürecini ilerletmesi için bir itici güç olmalıdır.

Şayet Türkiye'nin AB üyeliği gerçekleşmez ise, AB Türkiye'ye en azından en çok entegre olduğu alanlarda, Gümrük Birliği'nde, karar mekanizmasına katılım hakkı vermeli ve tek taraflı ticaret engellerini ortadan kaldırmalıdır.

Aşamalı Entegrasyon, Gümrük Birliği'ne dayanarak diğer alanlara da genişletilebilir. Bu durumda model, AB'nin Türkiye'nin üyeliği konusunda sahip olduğu çekinceleri de göz önünde bulundurmuş olacaktır. Aşamalı Entegrasyon, Türkiye'yi ilgilendiren konularda Ankara'ya karar alma mekanizmasına katılım hakkı tanımakta fakat veto kullanma hakkı vermemektedir. Böylece kısmi entegre olmuş Türkiye'nin önemli kararları bloke etmesi önlenmiş olacaktır. Her şeye rağmen bu durumun statükonun daha ilerisinde olduğu açıktır.

Burada anlattığımız model her ne kadar Türkiye için geliştirilmiş olsa da, prensipte Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht Antlaşması) 49. Maddesi'ne dayanarak aday olmuş tüm aday ülkelere ve EFTA devletlerine uygulanabilir.

Özetlersek, Aşamalı Entegrasyon en önemli avantajları olarak, hem AB'ye hem de Türkiye'ye yeni reformlar yapabilmesi için zaman kazandırması, Türkiye'nin AB'yle olan ilişkisinin politik açıdan değerlendirilmesi, Türkiye'nin AB yapılarına daha sıkı bağlarla bağlanması, bunu gerçekleştirirken AB'nin kurumsal olarak yayılmasına neden olması ve üyelikle karşılaştırıldığında maliyet açısından daha avantajlı olması sayılabilir.

³⁶ Bkz. Anne Gates, 'Negotiating Turkey's Accession: The Limitations of the Current EU Strategy', *European Foreign Affairs Review*, Cilt: 10, Sayı: 3/2005, s. 381-397. Özellikle bu konuyla ilgili olarak s. 393.